

## 行政情報化の理論的問題点と課題 台湾の「電子化政府」への取り組み

蔡 秀卿

### 目 次

- 一 電子化政府・行政情報化の理念
- 二 行政情報化の意味内容
- 三 行政情報化をめぐる理論的問題点と課題
- 四 結びに代えて

### 一 電子化政府・行政情報化の理念

1990年代以来、アメリカ、EU、日本をはじめとする世界諸国の多くは、情報通信技術(information technology)を急激かつ精力的に研究開発している。国や社会の開発した情報通信技術を経済活動、教育活動、社会活動の面等において有効に活用してきた実績は、すでに各国において顕著である。そしてまたそれらの実績を生かし他の様々な面にも幅広く活用を進めていくことも、東アジア地域を含む世界各国の共通する急激な動きとなっている。始まったばかりの21世紀においては、国や社会の開発・提供する情報通信技術を通じて、「擬制の世界」を作り出し、国や社会そのものを変容させると同時に、国と国、社会と社会、国と社会を連結し、国や社会が「擬制の世界」の中で共通の言葉を使うことによって、それぞれの差異を潜在的に縮小していくことが考えられる一方で、情報通信技術が技術である以上、進歩や普及の度合いの差が存在することも十分に予想されることなどから、情報通信技術そのものも、新たに、国際競争力の決め手になると言っても過言ではない。そうした国や社会の送り出した情報通信技術の急流の中では、言うまでもなく、情報を受取る一般国民もまた、こうした爆発的な情報化社会から逃げ出すことはできないことになろう。このような情報通信技術革命、情報化社会の進展の中で、国、社会、国民の三者のそれぞれの相互関係を画期的に変えるのは、情報通信技術を政府全体、行政のあらゆる領域にまで活用するいわゆる「電子化政府」構想である。

ただ、ここで確認しておきたいのは、電子化政府をめぐるのは、今日盛んに関心や話題を呼んでいるが、電子化政府そのものの概念は、論理的には、決して一律的なものではなく、固定的なも

のでもない、ということである。その内容は、そもそも、国の民主化、国際化、自由化等の度合いによって異なり、国民や社会の情報観によっても違ってくる<sup>1</sup>ことから、もっぱら多義的なもの、流動的なものである。それにしても、理念としては、行政の効率化・簡素化、行政の公開性・透明化、行政サービスの質の向上、行政の民主化、国民に信頼される公平・正義の社会づくりといった点については、世界各国に共通するところであると言えよう。言い換えれば、目指された最大公約数的な電子化政府像は、情報通信技術を最大限かつ有効に活用し、行政内部、行政と国民・企業との関係を情報化することによって、行政コストを削減し、有効かつ質の高い行政サービスを提供する、公開性のある透明な行政、そして国民にも信頼を得られる政府である。

このようなIT革命や電子化政府推進の潮流の中で、台湾でも、やや立ち遅れてはいたものの、90年代後半から電子化政府や行政情報化に本格的に取り組んでいる。台湾での電子化政府計画の推進は、1997年11月の行政院公布「電子化/インターネット化政府中期推進計画(1998年~2000年)」によって、その第一段階が始まった。その全体的目標としては、「電子化政府」、すなわち、情報および通信技術を通じて、政府、国民および情報を連結し、総合的交流システムを構築し、国民にとっていつでもどこでも存在し迅速・有効にサービスを提供できる政府を目指すことが掲げられ、「電子化/インターネット化政府の基盤整備」、「国民および公務員のインターネット利用の促進」、「情報流通のシステム化」、「電子公文書交換のシステム化」、「政府情報の総合整理、行政サービス拠点の増加、ワンストップサービスの実施」、「信頼できる安全な情報および通信環境の整備」を推進することが示されている。これを終えて、2001年4月に行政院議決の「電子化政府推進方案(2001年~2004年)」が、第二段階として引き続いて実施されている。これは、情報および通信技術を十分に活用し、行政の効率性およびサービスの質を向上させ、政府改造、全国民に向けた高度知恵型政府の構築を全体的目標としたもので、具体的には、特に、「順調で信頼できる安全な情報環境の整備」、「政府機関および公務員全員のインターネット利用」、「電子公文書交換システムの全面实施」、「1500許認可申請事務の電子化」、「戸籍・地籍資料提出の廃止」を実現しようとするものである。電子化政府の特徴は、「スリムな政府」、「時間的・空間的制限なしに、より多様なサービスを効率的に提供できる政府」という点にあり、効能型政府、計画型政府、競争型政府、連携型政府でもあり、総じて現代化の政府、知識管理化政府(knowledge management government)を最終目標とするものである<sup>2</sup>。したがって、今までの取り組みにおいては、第一段階よりは、第二段階における電子化政府の目標は、より明確になっていると言えよう。また、電子化政府の理念にかんしては、二段階の取り組みを通じてもなお行政の簡素化・効率化の点についてしか言及されていないが、行政の公開性・透明化、行政サービスの質の向上、行政の民主化、

国民に信頼される公平・正義の社会づくりという点も含まれるものと考えられよう。

電子化政府が推進される過程で、今年(2001年)2月に行われた全国行政改革会議においても、「政策執行とその評価」、「政策品質と国民向けのサービス」等の8項目の議題が取り上げられた。そのうち、「政策執行とその評価」という議題については、行政過程の公開性・標準化の不足、機関間の公文書流通の遅延、情報管理制度の不備等の問題点が指摘されている。それに対して、インターネット資源利用の促進策として、「政府間ネットワーク使用の促進、公文書の減量」、「即時かつ適切な政策管理・評価を行うために行政、立法、監察部門のネットワークを連携し、政策執行に関する情報の収集、伝達、享受、整理、応用制度を整備する」、「行政院で政策計画関係資料の共通管理システムを整備し単一窓口を設け共通管理情報を各機関に提供する、すなわち、政策執行の共通情報のシステム化、知識管理のシステム化」、「行政院で政策に関する計画、審議、規制および評価の情報を連結し、政府全体にわたる政策決定情報支援システムを構築する」といった具体的な提案も出されている。また、「政策品質と国民向けのサービス」という議題については、「ワンストップサービスの実施をめぐることは、機関全体ネットワークの基盤整備がまだ完全に出ていないため、特に複数機関の権限に関わる事項について単一窓口申請しても、有効なサービス提供の機能がまだ果たされていない」、「サービスの拠点がまだ狭隘・限定されている」、「公務員のインターネット使用能力の不足」等の問題があげられている。それに対する解決策としては、「ワンストップサービスによる申請事務の拡大」、「政府情報の総合検索システムの構築」、「情報格差の解消、多元的なサービス拠点の開拓」、「政府機関の全面的インターネット使用、インターネット公務員の構築」等が出されている<sup>3</sup>。このように、電子化政府または行政情報化は、さらに行政改革の一環としても位置づけられるようになった。

## 二 行政情報化の意味内容

情報技術的に言えば、電子化政府の基本構造は、情報通信基盤システム、利用者が電子化政府の情報およびサービスを取得するためのシステムおよび情報設備、電子化政府による行政と国民のための利便性の高い応用システムが含まれる。これらのシステムの構築に関わる対象者は、電子化サービスを提供する政府機関、電子化政府のサービスを受ける国民、政府と電子サービス供給契約を締結する企業の三者であることから、行政学においては、電子化政府の具体像は、政府間(G to G, Government to Government)の情報化、政府と企業との間の情報化(G to B,

Government to Business)、政府と市民との間の情報化(G to C, Government to Citizen)および企業と市民との間の情報化(B to C, Business to Citizen)からなるとされている。このような分類の仕方は、行政法学的にも一定の意味を持つものであるため、これを機軸として行政情報化の意味内容を確認する。

まずは、電子化政府の理念に基づく行政情報化は、行政(体)を中心とする行政内部の情報化と行政外部の情報化とからなる。行政内部の情報化については、行政と行政の間の情報化、行政と行政の委託を受ける情報提供の特殊企業との間の情報化が含まれる。行政外部の情報化、すなわち、行政(行政の一部と見なされる情報提供の特殊企業も含まれる。)と国民との関係の情報化については、さらに、行政情報の能動的・電子的公開、行政手続・行政過程の情報化および電子参加という内容が含まれると考えられる。ただしここで、行政内部と行政外部との二分論が、単なる相対的、流動的なものにすぎないことは、注意しておかなければならない。以下では、さしあたり、この意味内容に則して、台湾での取り組みをも紹介しながら、行政情報化の具体像を整理する。

### (一) 行政内部の情報化

行政内部の情報化は、行政の間の情報化、すなわち中央行政の間、中央と地方、地方行政の間に関する情報流通のシステム化によって、行政の簡素化・効率化を図るものである。

台湾での具体的な取り組みには、以下のものがある。まずは、全国各地の政府機関の所在地におけるネットワーク・センターを連結するための政府内ネットワーク基盤整備(GSN)である。その上に、共用情報のシステム化を図るとともに、例えば、行政計画管理のシステム化、計画のデータベース化、電子窓口、電子メール、電子目録を構築することによって、政府内部の情報流通、例えば命令や通達・通知、意見交換等については、インターネットを通じて伝達し、取得する。次に、政府内部の事務を効率かつ円滑に遂行するために、事務関係局で電子公文書交換システムを、法務関係局で電子法規検索システムを、会計関係局で電子調達システムを、人事関係局で電子人事システムを、行政評価関係局で電子政府刊行物の流通管理システムを、それぞれ構築する。さらに、国民に身近かつ便利な拠点(例えばkiosk)において、迅速かつ有効なサービスを提供できるための村里(市町村より小さい単位)の情報システムを構築する。

ただ、これらの取り組みは、行政内部の情報化として位置づけられるが、国民とまったく無縁なものではない。例えば、電子法規検索システムや電子調達システムは、決して行政内部に止まらず、国民にも重要な情報を提供するものとなり、外部的効果をもつものでもあるからである。

## (二) 行政情報の能動的・電子的公開

行政外部の情報化の意味の一つとして、まずは行政情報を電子的方式により一方的・能動的・積極的に公開することがあげられる。これは、国民主権や知る権利の観点から、国民の共有財産となる行政情報は、行政側による恣意的独占や濫用がなされてはならず、請求があってからではなく、自ら、積極的に、能動的に公開すべきということである。

行政情報の能動的・電子的公開もまた行政情報化の意味内容であるというのは、行政の情報化が、単に高度な情報通信技術を使用するというレベルに止まらず、それを最大限かつ有効に活用し、行政の効率化・簡素化、行政の透明化・公開化および行政の民主化を実現するというレベルにまで結びつくものであることから、こうした行政の情報化または電子化政府の目標を達成するには、一定の行政情報を、請求による公開によってではなく、むしろ「能動的」に公開することの方がはるかに有意義であるということである。例えば、行政活動の依拠する法令、行政決定までの会議議事録、許認可に関わる処理基準・裁量基準等のような国民にとって基本的な行政情報は、国民による請求があってからではなく、行政が自ら、積極的に、能動的に公開し国民に事前に知らせることにより、行政に対する国民の信頼感を高め、国民の行政への統制・監督の機能を強化し、違法・不当な行政を徹底的に防止できる。のみならず、国民一般の需要度の高い行政情報を能動的に公開することによって、国民や企業は、様々な活動においてそれに付加価値を乗せ、幅広く活用できるのであり、情報化社会を加速させていく機能を果たしうる。より極端に言えば、行政情報化政策それ自体が、莫大な予算を使用し情報通信技術を開発しネットワークを整備するものである以上、その実施の実益は、言うまでもなく国民に還元すべきであり、国民の行政への監督・統制の強化や、国民や企業のあらゆる活動の基盤価値となるものにほかならない。そうでないとすれば、行政情報化政策そのものの正当性・合理性が問われる。

行政情報の能動的・電子的公開に対する法制度的対応については、アメリカの情報自由法(FOIA)が、最も代表的なものと言えよう。FOIAにおける、一定の事項、例えば、行政情報を入手できる場所、要件、手続、行政の規則等について連邦官報による公開を義務づける規定(合衆国法典5巻552条1号)や、裁決に関わるあらゆる意見(協同意見、反対意見も含む)政策声明、解釈、公衆に関わる職員用手引きや規則について閲覧室等における公衆の閲覧・複写に供することを義務づける規定(同項2号)は、能動的情報公開を推進する趣旨を明らかにしている。また、これらの行政情報は、電子化政府の誕生や行政の情報化に伴い、電子的方法や情報通信技術を用いて公開されるようになりつつある。

台湾の場合においても、2001年1月に施行された行政手続法では、一、法規命令、二、行政指

導に関わる文書、三、許認可条件に関わる規定、四、政策計画、事務統計および研究報告、五、予算、決算文書、六、公共建設および調達契約、対外関係文書、七、補助金支給受領、八、合議制機関の会議の議事録にかかわる情報については、能動的公開を義務づける規定が設けられている（45条）。しかし、これらの行政手続法上の情報公開に関する基本規定は、もっぱら一般原則規定であるため、具体的な「情報公開法制」の構造は、別途、整備されなければならない。現在、この情報公開法制の整備までの過渡的な法規命令として<sup>4</sup>、2001年2月21日に行政院・考試院（人事行政院）発布の「行政情報公開辦法」がある。そこにおいて、前述した8類型の情報をさらに具体化する規定が設けられている（4条）。例えば、許認可条件に関わる規定は、許認可条件に関する行政規則を指し（同条2項）、合議制機関の会議の議事録にかかわる情報は、独立的職権をもつ構成員からなる機関が審議する事件の内容および構成員の氏名を指すものとされ（同条5項）また、法令情報については、ここでは、法規命令のみが公開の対象とされているものの、法律や司法判決についてまでは含まれていないため、あらゆる政府の情報を対象とする情報公開法制化の検討課題となろう。公開の方法については、今のところ、電子的方式はまだ義務づけられておらず、官報等の方式と選択的に採用されるが、電子化政府の全面的実現に至れば、電子的方式によることになる。

### （三） 行政手続・行政過程の情報化

行政外部の情報化の第二の意味は、情報通信技術をあらゆる行政手続または行政過程にまで活用することである。行政手続または行政活動を情報化するとこれまでの行政活動に以下のような影響を与えることになる点が、最も重要であろう。

第一に、申請・届出等手続の電子化である。行政と国民との間で、これまで、書面を用いてやり取りされてきた申請・届出手続は、オンライン化・電子化により変わる事となる。行政手法に使用される形式を電子化することで、その意味では、行為形式の情報化を意味するものである。のみならず、単一窓口（ワンストップサービス）による申請・届出手続に変わるものともなる。すなわち、これまでは国民が各種の許認可を求めるには、それぞれ、所管機関の所在地まで足を運んで必要な書類などを提出し申請し、主管機関にそれを受理審査してもらい、拒否または許認可を与えられるという、個別の窓口に対する申請であった。このことは、言うまでもなく、国民にとっては、複数の窓口まで、しかも、同じ書類を多数の機関に提出しなければならないことから、面倒なものとなり、無駄な手続に待たされることになり、行政にとっても、行政資源の浪費にもつながり、行政の非効率性等々がしばしば指摘されてきた。一方、単一窓口化すると、申請

に対応する行政の窓口は国民にとっては一つになるため、国民が単一窓口に対し、希望する領域・事項に限定して必要な手順に則して許認可を求めれば、受理審査してもらうことができ、結果を知らされるといふ単一窓口による申請になり、しかも時間的にも、地理的・空間的にも制限されないことになる。届出や苦情の処理の情報化についても、類似の意味内容が見出される。

台湾における取り組みは、「電子化政府推進方案」によれば、1,500の申請事項に対して、2001年までに10%を、2002年までに20%を、2003年までに30%を、2004年までに40%を実施する計画となっている。それと同時に、届出手続に対しても、さしあたり、身分識別、手数料納付、戸籍や地籍謄本のみを必要とする簡易な届出事項から電子化に取り組み始めている。例えば戸籍、地籍、公共事業、環境通報、雇用情報、薬品情報等々の電子化である。それによって、戸籍謄本や地籍謄本の紙の発行を減少し、申請書類を電子化し、申請者が最初から電子申請書を入手し、紙の使用量を大幅に節約し、申請や届出手続の効率化を図ることができる。

第二に、行政手続の形式の電子化である。行政手続の形式について、一般的には、聴聞、公聴会、意見陳述または弁明、理由付記、処分・裁量基準の定立・公表、告知・通知等があげられるが、その中で、情報化しやすいものは、例えば、理由付記、処分・裁量基準の定立・公表、告知・通知等である。それらは、今までの口頭や書面の方式から電子的方式に変わる事となる。しかし、それらに関しては、情報化しにくい、または情報化に相応しくないものもないわけではない。例えば、聴聞は、そもそも口頭弁論を中心とする司法訴訟手続に近い準司法手続であり、真実を発見し争点を明確化するための技術上不可欠なフェイストゥフェイス手続であるため、それを「擬制の環境」で行うというのが考えられない、または聴聞そのものの趣旨に反することとなるため、情報化には相応しくないと考えられる。意見陳述についても、真実を発見するためのものであるとすれば、フェイストゥフェイスという手続をとって経験法則から真実を判断することこそが意味あるものになり、電子的方式は真実の判定に支障を与えかねないため、情報化しにくいとも考えられる。したがって、行政手続の形式の情報化といっても、行政手続の理念や意義を阻害しないものに限り情報化することを意味すると考えるべきであろう。

第三に、行政手法の情報化である。その中で最も情報化しやすいのは、行政契約の情報化、すなわち電子調達である。行政機関は、行為手法として行政契約を採用する場合、特に国民・企業と競争契約を締結する場合においては、それを情報化すると、入札契約の相手の選定、入札、入札金の納付等の手続は、公開かつ電子的方式によって行われることになる。台湾の場合は、政府調達法は、政府が国民・企業と競争契約を締結するために行われる手続規範法となり、政府調達を電子化すると、調達手続の公正公開化にはより大きな意味が見出される。

また、法規命令や行政規則の情報化も考えられ、提案から作成に至る過程における電子的方式による意見収集、そして決定案の電子的公表等がありえよう。

第四に、負担行政（不利益行政）の情報化である。これは、特に、国民の金銭給付義務履行の情報化である。例えば、税金、過料、手数料、公共施設使用料等の納付を、電子的方式による支払、いわゆる電子納税や電子支払により行う方法が典型的である。

第五に、国民にとって重要な基本情報の電子化かつ共有化である。例えば、雇用機会情報、交通違反事例処理情報、医療衛生情報、戸籍資料、土地関係資料、国土関係資料、警察関係資料等のデータベース化、法規の電子化等々である。これらは、情報提供行政そのものでもある。

#### （四） 電子参加

法令や政策形成過程において、行政が必要な情報を電子的に公開することを通じて国民に電子的意見陳述の場を設け直接に参加させるということもまた、行政情報化の重要な意味の一つとなる。これは、行政過程における電子的参加を意味する。手続の理念からすると、前述した行政情報の能動的・電子的公開や行政過程の情報化は、国民の権利利益保護や行政の公正公開に重点が置かれるのに対して、電子参加については、行政に対する国民参加の容易化・充実化が狙われる点に特徴がある。

代議政治のもとでは、立法情報や行政情報は、立法機関や行政機関に集中・独占され、国民が立法過程や行政過程において意見を述べ参加するのが非常に困難であるということがしばしば問題視されてきた。しかし、インターネットが普及すればするほど、国民がインターネットを通じて直接に意見を述べ参加しやすくなることから、立法や行政と国民との距離を短縮し、立法や行政の専断を防止でき、行政の民主化にも大きな意味が見出される。

しかし、台湾では、法令や政策における電子的参加について具体的な取り組みはまだ進んでいない。行政手続法においても、一応、国民に法規命令提案権を付与しているが（第152条）行政機関に対して拘束力・強制力を持つものではないため（同条を参照）有効な参加とはなっていない。また、法案制定過程において、所管機関のHPで、意見提出の場を設ける例もあるが、全面的法制化にはまだ至っていないのが現状である。



### 三 行政情報化をめぐる理論的問題点と課題

言うまでもなく、行政の情報化ないし電子化政府の実現については、近代化以来今日に至るまでに確立された法の原理に対していかなる影響を及ぼすのかが、検討課題とされなければならない。以下、さしあたり、憲法学および行政法学のレベルに限定し、若干の理論的問題点を提起することにする。

#### (一) 憲法学上の問題点

##### 1. 統治構造や民主主義との関わり

近代的議会制民主主義は、代議政治を前提とする間接民主主義であることから、国民の政治意思決定過程における参加の不十分さがしばしば問題視され、如何に民主権の理念を具体化し国民に有効な参加をさせるかが重要な課題とされてきた。行政の情報化ないし電子化政府の全面的実現によって、前述したように、国民が法令制定過程や行政過程において自由に意見を陳述でき、意思決定過程に直接に関与できるようになる。のみならず、政治や行政過程における参加の形態の変貌につれて、国民自身が、以前より主体的かつ能動的・積極的に意思決定過程において取り組む姿勢が必ず求められ、国民には論理的・合理的議論能力や判断能力の養成、公正かつ民主的な意識や態度も必要とされるようになる。したがって、電子化政府の徹底化・全面的実現によって国民による直接参加が実現でき、少なくとも国民と立法や行政との乖離から生じる代議制の機能不全の弊害をある程度補う機能が期待されうる。

しかし、他方において行政や立法への国民の直接参加によって、議会制の意味ないし存在意義をいかに理解するかも、問われることになる。この点は言うまでもなく参加の性格やあり方とも関係づけて考える必要がある。さしあたり私見によれば、直接民主主義に至るような参加の形態が完全に実現され、民主権が実質化されるならば、議会制の存在意義の喪失につながるが、そうでない場合、すなわち直接民主主義にまで至らない参加、例えば参加の一方性、対面的論議の欠如や不十分、情報提供基準の不明確や不平等による「形式的」参加に止まった場合には、幾ら議会制の中身が希薄化したとしても、民主権の実質化につながらない限り、直接民主主義に変わるとはいえない。

##### 2. 人権論 情報格差の問題

人権論との関わりで言えば、いわゆる情報格差による政府情報へのアクセス権や平等権の問題が生じうる。電子化政府や行政の情報化が完全に実現されるまでは、国民の側は、情報を平等に

享受することはできない。情報通信技術上、完全に情報化が実現された場合でも、国民全体に適切な情報が提供されるかについては、疑問が残る。そこで、公平・正義な社会づくりにつながるいわゆる情報格差の問題が必ず起きる。例えば、地域、教育、所得等による情報化の度合いの差異が生じた場合は、如何に政府情報へのアクセス権や平等権を実質化するか、情報格差を法的に解消するかが、新しい人権論の形成も含めて検討課題とされなければならない。この場合は、情報格差の性格、生成理由をクリアする必要がある。私見によると、極端な言い方をすれば、情報化の本質には、技術的かつ内在的制約が存在する以上、情報を受ける国民には事実上の差異が現に存在し、情報格差の完全な解消は、現実には不可能である。そこで、問題は、事実上の差異を埋めるべく情報落差を解消するというよりも、むしろ情報を享受する弱者側に対して法的担保措置を取り政府へのアクセス権を実質化させることが重要であろう。アクセス権を実質化するための法的担保措置を考える際には、国の予算の制約、国民の情報能力や情報観の差異といったような情報格差を生じる外在的理由の正当性が問われることになる。

## (二) 行政法学上の問題点

### 1. 法治主義の実質化と機械化

伝統的行政法学は、権力行政を中心とするものであった。行政情報化すると、行政そのものが情報提供を意味することになり、権力行政から情報提供行政に変わることになる。そうすると、権力行政における中心的指導原理とされる法治主義は、行政の能動的公開、行政過程の情報化、立法や行政過程における電子参加によって、より実質化されることになる。というのは、法治主義に求められる行政に対する立法的統制と司法的統制は、行政の情報化によって、より容易かつ有効になしうるからである。行政に対する立法的統制については、立法情報の公開、行政立法情報の公開や単一窓口による申請のシステム化、そして法律制定や政策形成過程における国民の電子的参加によって、行政には判断要素が国民の意見に近づくように標準化・一律化が求められ、今まで行政に可能であった様々な他事考量が妨げられるようになり、その結果、行政裁量の可能性がかなり低くなり行政裁量の濫用逸脱を最大限に防止する機能が期待される。また、行政に対する司法的統制についても、司法情報の公開、詳細かつ緻密な法令を標準的かつ一律的に適用することによって、司法裁量の逸脱も不可能になり、司法の独立も一層確保できるようになる。

しかしながら、他方では、標準化・一律化ないし機械化した法令に基づく行政では、個々の国民に応じて多様または弾力的に対応することが困難になり、解釈の余地が減少し、法令上予測しえない事態が起きた場合には、手引きとされた機械的・規格的な法令では対応しきれないという

問題が生じるであろう。

## 2. 行政情報の整理・管理・提供に関わる主体論

行政が保有する情報は、もともと公益に依拠する行政の運営を通じて取得されるものであり、決して行政自身でなく、国民全体の共有財産である。しかし、誰が行政情報を整理・管理・提供するのが適切であるかは、議論の余地があろう。論理的には、所有と管理・提供の権利主体は一致しえず、行政情報を共有する国民全体が、それを整理・管理・提供する者になることもありうるし、逆に、共有の財産権者と財産の管理、提供者とは一致せず、共有財産権者である国民と、行政情報の整理、管理、提供のサービス主体とを、別個に考えることも可能である。

ただ、行政情報の整理・管理・提供というものは、そもそも国民全体にかかわる濃厚な公益的色彩をもつものであり、しかも、国民にとって必要で適切な情報を有効に提供すること、国民の間に不平等な情報提供を防止することからすると、公正かつ公平な情報提供の仕組みを比較的構築しうる主体としては、国民、民間企業または非営利組織よりも、むしろ行政に大いに期待が集まるであろう。しかし、だからと言って、国民、民間企業または非営利組織は、行政情報からまったく無縁なものであるわけではない。行政が提供できる情報は、まったく、社会通念上平均的・標準的国民のニーズを前提とする標準的情報に止まり、あらゆる国民のニーズに応じる情報を網羅的に提供することは考えられないし、考えるべきではない。そこで、行政によって提供される標準的情報を基本情報とし、それに付加価値を乗せて活用することを、むしろ国民、民間企業や非営利組織には大いに期待しうる。こうした情報化社会における情報の主体の役割分担論については、より緻密な論理構成が必要となろう。

## 3. 行政の類型の再検討 行政の性質から生じる情報化行政と非情報化行政

行政情報化とは言っても、行政の内部にしても、行政の外部にしても、行政のすべてを情報化することができるか、またはあらゆる行政が情報化に相應しいかという問題がある。例えば、許認可申請の場合は、伝統的な申請の手続によると、国民が申請の様式・書類を提出し、行政が必要な情報を提供または相談や指導を行い、そして、国民が十分な書類を提出し、行政がそれを受理し、必要な場合に補正の指示を行い、要件を満たしている場合、許認可を与え交付し、または実物を給付する。その中で、書類の提出、書類の受理、補正、許認可の交付は、オンラインで行うことは可能であるが、実物の交付は、どうしてもインターネットを通じて実現することができない。その他に、車の免許申請のように、書面審査のみならず、物理的・身体的審査をも必要とされる場合は、オンラインで行うには限界がある。

また、行政が履行すべき義務の内容が、物理的作為義務または不作為義務である場合は、それ

を実現するには、インターネットという手段では不可能であろう。特に、行政側においては、違法建築物の撤去の執行義務、輸入禁止物の没収、有害物の消滅等という事実行為を行う場合、または医療サービスを行う場合等は、行政自身が物理的に行わなければ、実現できない。さらに、行為形式の情報化が重要であるとは言っても、行政手続の形式の中で、聴聞という形式自体は、前述したように、電子化には相応しくないであろう。

このように、行政の性質や物理的性質の有り様によっても、情報化に限界を見せる行政が存在するため、行政を完全には情報化しないか、または情報化できない限りでは、情報化の行政と非情報化の行政とが実際に並存することになる。また、電子参加可能な行政とそうでない行政、そして、能動的・電子的公開による行政とそうでない行政との間を、如何に適切に合理的に区分するか、法的・民主的統制の方法や強度の面では、両者の間に、異なるものがありうるか、如何に相応しい統制方法を構築するか等々についてはなお一層検討する余地がある。同時に、行政法学における行政の内容または分類について、いわゆる情報化行政と非情報化行政とを視野に入れつつ、その性質や意味内容を確定する必要がある。

#### 4. 行政組織法理論との関係

行政情報化による組織法への影響は、何よりも権限配分・事務配分の見直しに対して強く及ぶであろう。例えば、単一窓口の全面的実現によって、行政は、対外的には一つとなるが、内部的には、単一の申請に対して効率のかつ円滑な審査手続を進める必要性が生じるために、既存の権限や事務のあり方に連動して影響をもたらすこととなり、そこで単一窓口の実現にとっての阻害要因となる事務や権限は、改めて統合、廃止、調整等を行うことが必要とされる。このことは、中央行政の間のみならず、中央と地方との間にも、当てはまるであろう。

#### 5. 行政情報の能動的・電子的公開と請求による公開

あらゆる行政情報が国民の共有財産である以上、理念的には、国民にすべて公開すべきである。しかし、情報の内容の複雑多岐性、国民の権利利益との関係の多元性等から、あらゆる行政情報を公開することは、他の国民の権利利益または他の価値に著しく侵害もしくは支障を与えることになる場合があることから、必ずしも適切ではなく、技術的にも不可能である。そこで、例外的に、列挙方式をもって不開示情報を限定規定するのが、世界各国の情報公開法制の共通する立法政策となっている。不開示情報は、例外的扱いである以上、運用における法解釈上、きわめて限定的・厳格に解釈するのが望ましいことから、開示情報の射程範囲はかなり広いものとなる。このような広範囲の開示情報をいかに、機能的に開示するかについては、行政側からすれば、能動的・積極的開示と国民の請求による受動的・消極的公開とがある。

すべての情報を能動的・電子的に開示することは、技術上は非現実的である。それに対して、すべての情報を請求により公開しようとする場合には、例えば、国民の需要度の高い、または関心度の高い情報について、同じ情報に対し、多数者からの請求が繰り返しに来る場合は、一々、個別に対応し開示しなければならないことになり、行政コストの浪費にもつながる。そこで、行政を情報化するに連れ、能動的・電子的開示と請求による開示とは、一定の基準によって、ある程度、区別していくことが望ましいであろう。ただ、その区別の基準は、必ずしも明確には見えてこない。さしあたり、国民の情報観や需要度・関心度、情報の性質等によって総合的かつ機能的・流動的に決めることになる。

## 6. 電子参加のあり方

電子参加は、行政や立法への国民参加を容易化することになる点で、大いに評価できる。しかし、前述したように、電子参加の性格、行政や立法過程における位置づけ等は、統治構造や民主主義の意義にも連動するため、確認する必要がある。その他に、国民主権を実質化するために、電子参加をめぐる法的問題、例えば、参加の平等性、参加の方法、適格性の有無、参加の法的効果等についても、より緻密な検討が必要となる。

## 結びに代えて

情報通信技術革命は、現在、グローバリゼーションと共に、今世紀において、法学を含むあらゆる分野にわたって、最も幅広く、長期的に、流動的に、そして根本的に影響を及ぼそうとしている。また、80年代以来の新自由主義に基づく行財政改革とも重ねて行われていることから、IT革命と新自由主義に基づく行政改革との相互関係を確認する必要があるとともに、新自由主義に基づく行政改革の法的分析、IT革命に基づく行政改革の法的分析をする作業も避けられないであろう。さらに、本稿ですでに若干提起したもののほかに、国と民間と非営利組織との役割分担、行政そのもの変容、行政と国民との関係の変化、行政法学方法論レベルの問題にまでも行き着くこととなるか否か等々も、検討すべき課題となる。また、IT革命による法学以外の領域の変化も視野に入れつつ、それと行政法学との緊張関係を把握する必要もあろう。

註

---

<sup>1</sup> さしあたり、葉俊栄「電子化政府に向けて 情報公開と行政手続の挑戦」台湾法学会編『台湾法学会年報第19号インターネットと法律研究会特集』収録、1998年11月、4頁以下を参照。

<sup>2</sup> 第一段階としての「電子化/インターネット化政府中期推進計画（1998年～2000年）と第二段階としての「電子化政府推進方案（2001年～2004年）」の内容は、行政院研究發展評価委員会のホームページ（<http://www.rdec.gov.tw/govpakt/>）にアクセスすれば、閲覧できる。

<sup>3</sup> 全国行政改革会議の議題について、行政院研究發展評価委員会編「全国行政改革会議 議題報告」（2001年2月25日、26日）を参照。

<sup>4</sup> 行政手続法第44条第3項では、行政情報公開の法律は、本法公布後2年以内に（すなわち2001年2月3日までに）制定されなければならない、制定されるまでには、行政院と関係機関が辦法を定立し、行政情報の公開を実施しなければならないとする行政情報公開の積極的時限立法化を義務づける規定が設けられる。それにもかかわらず、立法や行政の怠慢によって結局、行政情報公開法ないし政府情報公開法は、いまだ制定されず、法規命令としての「行政情報公開辦法」が定立されるに止まっているのが現状である。

## Summary

# Theoretical Problems about Electronic Administration Wrestling with “Electronic Government” in Taiwan—

Shiow-Ching Tsay

### 1 The Idea of Electronic Administration

Taiwan has taken earnest steps toward electronic government, or Digit-Government, since the latter half of the 1990's. The promotion of the Electronic Government plan began with “The Medium Term Promotion Plan for Electronic Web-oriented Government” enacted in November 1997. The target was to equip the government with the ability to send information between the government and its citizens, to construct an overall communication system, and to provide rapid and effective service to the nation anytime and anywhere through “electronic government”, or in other words, information & communications technology. This will lead to the “infrastructure development of the Electronic Web-oriented Government”, “promotion of its use by the nation and public servants”, “systemization of information distribution”, “systemization of electronic official documents exchange”, “comprehensive arrangement of government information, expansion of service area, provision of all services in one place (“one stop service”)” and “development of a safe and reliable information & communication environment”.

### 2 The Meanings of Electronic Administration

Digit-Government in Taiwan is made up of 4 factors listed below:

- 1) Digitalization inside administration;
- 2) Positive and electronic disclosure of administrative information;
- 3) Digitalization of administrative procedures and processes; and
- 4) Electronic participation

These challenges are not specific to Taiwan, but will cause certain problems being accepted by Taiwanese society.

### 3 Theoretical Problems of Electronic Administration

First of all, constitutional issues could become a problem. Contradictions with the constitution and democracy should be an area of concern, and bridging the digital divide

should be a priority, from the point of view of rights theory. Next, the challenges to administrative law can be arranged as the following six points.

First, mechanization of the principle of the rule of law, through the mechanization of application transactions, could limit the malicious exercise of personal discretion. Second, a proper body concerned with arranging, managing and providing administrative information could be established, together with measures to explore NGOs as independent bodies to provide value-added administrative information. Third, a distinction should be made between information fit for digitalization and information that is unfit. Fourth, the separation of organs and authorities would force reviews of administrative organization law. Fifth, how should the distinction between positive and electronic disclosure and disclosure responding to inquiries be considered? Sixth, what would be the model for electronic participation and how would the administrative body handle such large amounts of information?

### **Conclusion**

The revolution of information communication technology as well as globalization is now affecting all fields of knowledge, including law, in the most profound and fundamental way since the turn of this century. Since the 1980's, it has been undertaken in conjunction with administrative reform based on neo-liberalism. A correlation between the Information Technology revolution and administrative reform should be confirmed, and further legal analysis on administrative reform based on neo-liberalism and the IT revolution is inevitable.